

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

61° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GENNAIO 1986

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato» (1036)
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE.....	Pag. 1, 3, 4 e <i>passim</i>
COCO (DC)	7, 8
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione	3, 4, 5 e <i>passim</i>
GALLO (DC)	5, 6
GIANGREGORIO (MSI-DN)	4, 9
LIPARI (DC)	3, 6, 7 e <i>passim</i>
MAZZOLA, sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero	4, 9
RUSSO (Sin. Ind.)	9
SALVATO (PCI)	3, 4

«Modifica alla legge 9 ottobre 1970, n. 740, concernente l'ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria (1431)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	11, 13
MAZZOLA, sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero	13
PALUMBO (PLI), relatore alla Commissione	11

I lavori hanno inizio alle ore 11,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato» (1036)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 2 ottobre 1985.

Ricordo che in quella seduta è stata svolta un'ampia e completa relazione dal senatore Di Lembo il quale, nell'esaminare gli aspetti di questa complessa normativa, che riguarda sia la Cassa nazionale del notariato che l'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato, aveva annunciato la presentazione di alcuni emendamenti.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Poichè nessuno domanda di parlare, la dichiaro chiusa.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

La Cassa nazionale del notariato, istituita con regio decreto 9 novembre 1919, n. 2239, e ricompresa tra gli enti pubblici di cui alla tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, esplica, nell'ambito della categoria dei notai, attività di previdenza, di mutua assistenza e di solidarietà fra gli iscritti.

All'uopo con il fondo costituito dalle quote di onorario versate dai notai provvede:

1) alla corresponsione del trattamento di quiescenza, a favore del notaio che cessa dall'esercizio e di reversibilità a favore del coniuge, dei figli minori e degli altri soggetti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092;

2) alla liquidazione dell'indennità di cessazione a favore del notaio che cessa dall'esercizio, ovvero dei soggetti previsti dall'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092;

3) alla corresponsione a favore del notaio in esercizio di assegni integrativi degli onorari percepiti nell'anno, se inferiori ad un ammontare predeterminato;

4) alla concessione di contributi per l'impianto dello studio del notaio di prima nomina, se versa in condizioni di disagio economico;

5) alla concessione di assegni di studio a favore dei figli del notaio in esercizio o cessato;

6) alla corresponsione di sussidi a favore del notaio cessato o in esercizio, del coniuge e dei suoi parenti entro il secondo grado, se versano in condizioni di disagio economico;

7) alla concessione di mutui al notaio in esercizio per l'acquisto o la ristrutturazione dello studio, per l'acquisto o la costruzione della casa da adibire a prima abitazione, stipulando apposite convenzioni con istituti di credito abilitati alla concessione di prestiti a medio e lungo termine e contribuendo al parziale pagamento dei relativi interessi;

8) al soddisfacimento di ogni altro onere espressamente imposto a suo carico da disposizioni di legge.

A questo articolo sono stati presentati due emendamenti dal senatore Di Lembo.

Il primo è volto a sopprimere, al primo comma, le parole: «e ricompresa tra gli enti pubblici di cui alla tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70,».

Il secondo, tende a inserire, al secondo comma, dopo il n. 7), il seguente:

«7-bis) a garantire, mediante forme assicurative, anche stipulando convenzioni con istituti di assicurazione ed eventualmente promuovendo apposite organizzazioni a livello regionale, distrettuale o interdistrettuale:

il risarcimento dei danni causati dai notai nell'esercizio della loro funzione e della loro attività professionale;

il pagamento delle imposte dovute dai notai allo Stato per conto dei clienti;

il pagamento delle tasse dovute all'Archivio notarile e dei contributi dovuti al Consiglio nazionale del notariato ed ai consigli notarili».

A questo articolo sono stati presentati, inoltre, due emendamenti dal senatore De Cinque.

Il primo di essi propone di sostituire il n. 8) del secondo comma con i seguenti:

«8) alla corresponsione dei premi per convenzioni collettive da essa stipulate con istituti di assicurazione per garantire:

il risarcimento dei danni causati dai notai nell'esercizio della loro funzione e della loro attività professionale;

il pagamento delle imposte dovute dai notai allo Stato per conto dei clienti;

il pagamento delle tasse dovute all'Archivio notarile e dei contributi dovuti al Consiglio nazionale del notariato ed ai Consigli notarili.

9) al soddisfacimento di ogni altro onere espressamente imposto a suo carico da disposizioni di legge».

Il secondo, è volto ad aggiungere alla fine dell'articolo 1 i seguenti commi:

«La Cassa nazionale del notariato è sottoposta alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia. Le deliberazioni adottate dai competenti organi della Cassa nazionale del notariato di cui alle disposizioni contenute negli arti-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

coli 5 e 5-bis della presente legge, sono soggette all'approvazione da parte del Ministero di grazia e giustizia.

Il Ministero di grazia e giustizia, entro il termine di 60 giorni dalla ricezione della delibera trasmessa a cura della Cassa, può, con rilievi di mera legittimità, restituire il progetto di delibera invitando la Cassa ad una nuova deliberazione con previo riesame. Nella nota con cui si restituisce il testo della delibera il Ministro deve espressamente indicare la norma di legge e/o di grado equiparato che sono state violate.

Tali rilievi sono trasmessi congiuntamente, per conoscenza, anche al presidente del Collegio dei revisori della Cassa. Trascorso il termine di 60 giorni dalla ricezione, le delibere diventano comunque esecutive».

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il primo emendamento è di contenuto estremamente semplice: tende a sopprimere l'inciso riguardante il richiamo alla normativa di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, perchè risulta pleonastico.

Inoltre, bisogna considerare che la Cassa nazionale del notariato è un ente previdenziale *sui generis* perchè non si avvale di fondi dello Stato, ma dei contributi versati dai notai.

LIPARI. Signor Presidente, trovo giusta la soppressione proposta dal relatore.

SALVATO. Signor Presidente, avrei bisogno di alcuni chiarimenti perchè quelli riferiti dal relatore sono legittimi ma non esauritivi: vorrei capire, rispetto alla legge n. 70 del 1975, quali obblighi ha questo ente.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Senatrice Salvato, se la Cassa nazionale del notariato è inclusa nella legge n. 70, che mettiamo o meno questo inciso è la stessa cosa in quanto si tratta di una semplice enunciazione. Resta da vedere se quell'inclusione riguardava soltanto i dipendenti, estendendo a loro il contratto degli enti parastatali, o se la Cassa non rientrava in quel complesso di enti inutili di cui parlava la legge 20 marzo 1975, n. 70.

PRESIDENTE. La legge n. 70 riguarda le disposizioni sull'ordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro per il personale dipendente.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Così come è successo per gli «Automobile club» ad esempio, che non hanno cambiato la loro natura giuridica, in quanto è stato riconosciuto dalla legge del 1975 soltanto un diritto a vedersi applicato il contratto che viene stipulato per i dipendenti degli enti parastatali.

Nella norma al nostro esame, dunque, l'inciso è assolutamente pleonastico e superfluo. Ma d'altra parte credo che già la legge n. 70 non volesse modificare la natura giuridica della Cassa nazionale del notariato, considerando che questa — come ente di previdenza — non ha mai attinto ai fondi dello Stato, ma si è mantenuta solo ed esclusivamente con i contributi dei notai. Per cui già ci troviamo di fronte ad un ente di previdenza diverso da tutti gli altri; infatti ha una autonomia peculiare rispetto a tutte le casse delle altre categorie professionali.

Ecco perchè insisto nel ritenere questo inciso assolutamente superfluo; anzi, potrebbe far sorgere degli equivoci, considerando anche che tale ente è inquadrato in un determinato modo dalla legge n. 70.

PRESIDENTE. Io non trovo elencata la Cassa del notariato nella legge del 1975.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Nell'elenco che lei sta leggendo non vi è nemmeno la cassa degli avvocati, così come sono esclusi gli «Automobile club»; infatti questi enti sono considerati in un altro elenco della stessa legge n. 70.

Io credo addirittura che si potrebbe anche togliere l'inciso: «istituita con regio decreto 9 novembre 1919, n. 2239».

PRESIDENTE. Il Sottosegretario mi fa notare quanto indicato nella relazione introduttiva del disegno di legge al nostro esame e che ora vi leggerò: «La stratificazione di norme non ispirate ad un quadro organico e soprattutto l'inadeguatezza alle attuali con-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

cezioni pubblicistiche della Cassa, del suo modulo organizzativo, dopo l'inclusione della Cassa stessa fra gli enti parastatali disposta dalla legge n. 70 del 1975, hanno evidenziato e resa improcrastinabile l'esigenza di una riforma...».

Ma allora vorrei capire in che punto la legge n. 70 fa rientrare la Cassa del notariato tra gli enti parastatali: io non riesco a trovarla.

MAZZOLA, *sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero*. Forse è inclusa in quanto non esclusa.

SALVATO. In questo caso non vedrei l'espressione compresa nel primo articolo come pleonastica.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Al contrario: se fosse inclusa in quanto non esclusa, allora questo inciso a cosa servirebbe?

SALVATO. Serve a ribadire l'intenzione che il Governo volle esprimere all'epoca.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Caso mai si tratta della volontà del Parlamento. Ora, la Cassa nazionale del notariato è stata istituita in un determinato modo ed a me sembra che, inserendo o meno questo inciso, non cambi nulla. Se il Governo intende riconfermare una sua volontà, lo faccia in altro modo.

Si tratta di un inciso o pleonastico o inutile, perchè non si vuole modificare la legge del 1975. Al tempo stesso, se la si volesse modificare, l'articolo andrebbe proposto in altro modo.

PRESIDENTE. Direi comunque di lasciare l'inciso relativo all'istituzione della Cassa nazionale del notariato, invitando il relatore a non formalizzare la proposta fatta or ora. Penso che faccia molto comodo questo richiamo al regio decreto del 1919, perchè ci si può trovare in certe situazioni in cui è difficile risalire alle leggi istitutive.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Vorrei però ribadire che, se consideriamo la

Cassa del notariato inclusa nella legge n. 70 in quanto non esclusa, allora dovremmo ritenere incluse le casse di previdenza di tutti gli ordini professionali, considerato che ci troviamo di fronte appunto ad un ordine professionale. Dovremmo quindi ritenere che tutti gli ordini professionali siano inclusi in questa legge. Anche gli «Automobile club» lo sono stati, ma agli effetti della contrattazione, non agli effetti di determinati riconoscimenti.

Vorrei anche ricordare che questo riordinamento degli enti pubblici venne fatto allo scopo di sopprimere i cosiddetti enti inutili, per vedere quali enti dovevano essere enti strumentali della regione, quali dovevano essere enti pubblici e quali potevano vivere di vita propria. Mi è stato fatto rilevare che qui si parla di ordini professionali, ma quando si parla di essi non ci si riferisce alle loro Casse di previdenza. Ora, non so se la Cassa di previdenza dei notai rientri o meno nella legge n. 70 del 1975, in ogni caso ritengo che l'inciso in questione sia pleonastico e possa dare luogo ad equivoci interpretativi.

PRESIDENTE. Desidero rilevare che ci troviamo di fronte ad una procedura piuttosto scorretta, che non aiuta in alcun modo l'iter del provvedimento, sollevando inoltre un problema di carattere generale che potrebbe poi riflettersi anche su altri enti. Quale che sia la volontà del Governo, essa non può essere espressa in questo modo. Quindi, se veramente vi è una questione di sostanza importante, accantoniamo il disegno di legge per chiedere chiarimenti a tal riguardo al Governo.

GIANGREGORIO. L'equivoco, signor Presidente, sorge proprio dalla lettura del primo comma dell'articolo 1 della legge 20 marzo 1975, n. 70, che recita: «Lo stato giuridico ed il trattamento economico di attività e di fine servizio del personale dipendente dagli enti pubblici individuati ai sensi dei seguenti commi sono regolati...». Ora, nei commi successivi, non si trova inclusa questa Cassa di previdenza. Sono pertanto favorevole all'emendamento soppressivo dell'inciso, altrimenti l'interprete non avrebbe la certezza se questo ente rientri o meno tra quelli tutelati

dalla legge 20 marzo 1975, n. 70. Ove non si addivenga a tale soluzione sarebbe opportuno, per evitare equivoci, attendere ulteriori chiarimenti.

GALLO. Se la Cassa di previdenza è già ricompresa nella tabella allegata, l'inciso è assolutamente superfluo, se non è ricompresa, la formulazione dovrebbe essere la seguente: «che sarà ricompresa...».

PRESIDENTE. Propongo di accantonare l'emendamento in questione per aver modo di esaminare la tabella allegata alla legge n. 70 del 1975. Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Segue l'emendamento del relatore tendente ad inserire un altro punto dopo il n. 7) del secondo comma dell'articolo 1, di cui ho già dato lettura.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, esiste oggi un sistema che, anche sul piano burocratico, crea talune difficoltà di funzionamento: mi riferisco all'istituto della cauzione. Tutti sappiamo che il notaio, per iscriversi all'Albo, deve versare una cauzione e di tale versamento deve poi fornire la prova. La somma che deve essere versata a titolo di cauzione è di lire 15.000 per i notai con sede in comuni di oltre 100.000 abitanti, di lire 12.000 per quelli con sede in comuni di oltre 50.000 abitanti, di lire 9.000 per quelli con sede in comuni di oltre 10.000 abitanti e di lire 3.000 per tutti gli altri. Ci troviamo quindi di fronte ad una cauzione che va da 3.000 a 15.000 lire.

Essa viene versata per garantire: il risarcimento dei danni eventualmente causati nello svolgimento dell'attività professionale, il pagamento delle imposte dovute allo Stato per conto dei clienti, il pagamento delle tasse dovute all'Archivio notarile e dei contributi al Consiglio nazionale del notariato. Ora, se riteniamo che questa professione possa veramente arrecare danno alle parti contraenti ed all'Erario, non possiamo garantirci da tale danno con una cauzione che va dalle 3.000 alle 15.000 lire. Considerata anche l'entità degli affari oggetto di contrattazione, non possiamo nemmeno pensare di elevare

la cauzione per cercare di renderla idonea a coprire gli eventuali danni alle parti o all'Erario, perchè andremmo contro i principi dell'articolo 3 della Costituzione che pone tutti i cittadini sullo stesso piano di fronte alla legge e consentiremmo solo a chi ha elevate disponibilità economiche di esercitare la professione di notaio. Allora il problema è il seguente: o si sopprime la cauzione e si dice che il notaio non svolge più una pubblica funzione, per cui non deve fornire alcuna garanzia, oppure si trova un altro sistema.

Il sistema che si propone, considerato sempre che la Cassa funziona con i contributi dei notai, è quello di dare la possibilità alla Cassa di trovare forme assicurative, anche stipulando convenzioni con istituti di assicurazione, per far fronte ad eventuali risarcimenti dovuti per l'esercizio della professione.

D'altra parte, in molte città d'Italia i Consigli distrettuali notarili hanno già stipulato delle convenzioni per garantirsi; è un sistema, quindi, già in uso, solo che ciascuno lo pone in essere per conto proprio.

Pertanto, ferma restando la necessità di garantire lo Stato, bisogna trovare un sistema idoneo.

Il sistema proposto non danneggerebbe nessuno, considerato che lo Stato non interviene e che la Cassa ha comunque la possibilità di rivalersi sul notaio che commette degli errori tali da causare un risarcimento danni. Ripeto, mi sembra un sistema idoneo, tanto più che è stato già adottato da molti Consigli notarili.

Per quanto riguarda l'emendamento presentato dal senatore De Cinque all'articolo 1, vorrei soltanto osservare che la dizione «9) Al soddisfacimento di ogni altro onere espressamente imposto a suo carico...» mi pare eccessiva perchè fuoriesce dai limiti della cauzione. Sarebbe come dire che il notaio che per conto suo fa un contratto e combina qualche guaio può essere coperto da questa forma assicurativa.

Credo perciò che il discorso debba rimanere nell'ambito dei principi della cauzione: soltanto che invece del versamento di una cauzione bisogna trovare forme idonee di

assicurazione che garantiscano gli interessati e lo Stato.

PRESIDENTE. Stante l'assenza del presentatore, ritengo opportuno accantonare momentaneamente l'emendamento presentato dal senatore De Cinque.

GALLO. Sono pienamente d'accordo sul contenuto dell'emendamento proposto dal collega Di Lembo.

Mi sembrerebbe soltanto — ma parlo di cose di cui ignoro tutto — che il termine «garantire», che ha un significato tecnico preciso, sia forse non perfettamente compatibile con la struttura e le funzioni di un ente pubblico.

Pertanto, riterrei opportuno sostituire alla dizione dell'emendamento: «a garantire, mediante forme assicurative...», la seguente: «a provvedere a forme assicurative mediante stipulazioni con istituti di assicurazione ed eventualmente promuovendo apposite organizzazioni a livello regionale, distrettuali e interdistrettuale, relative...».

LIPARI. Per la verità avrei qualche dubbio sulla opportunità di un emendamento di questo tipo.

Mi rendo conto che la categoria dei notai spinge per una simile soluzione, ma mi domando se una norma in tal senso concepita sia sostanzialmente coerente all'impianto complessivo di una previsione normativa, che — se non ho male inteso — intende sostanzialmente destinare in via privilegiata i contributi ricavati dai versamenti fatti dai notai, in percentuale sui loro onorari, a favore del soggetto debole all'interno della categoria del notariato: sia colui che non raggiunge un certo reddito, sia il giovane di prima nomina, sia il vecchio che va in pensione.

Introducendo un meccanismo assicurativo si potrebbe, al limite, finire per esautorare la stessa funzione della Cassa.

La crisi degli istituti previdenziali induce oggi a dover prevedere una progressiva restrizione di quello che era all'origine individuato come il soggetto debole. La prevedibile riduzione dei fondi deve tendere ad individuare il più basso livello di debolezza.

Rispetto all'entità degli interessi economici implicati dagli interventi compiuti dai notai, il prevedere un'assicurazione generalizzata sul rischio connesso all'errore potrebbe condurre, al limite, ad assorbire integralmente questo fondo patrimoniale senza che sia considerato l'effetto tipico ed esclusivo di un intervento normativo, che invece è quello di tutelare un soggetto debole. Si dovrebbe invece incentivare la responsabilità del soggetto; a tal fine egli potrà attivare dei meccanismi autonomi di assicurazione, non essendo questi preclusi.

Ognuno di noi riceve almeno una volta al mese proposte di assicurazione per rischi professionali; non vedo perchè dovremmo qui introdurre un meccanismo che non opera per le altre categorie professionali. Senza contare che per alcune categorie l'entità del danno può essere ben più elevata: si pensi, ad esempio, alla responsabilità connessa ad un intervento chirurgico per i medici.

La mia opinione è che il testo governativo si ponga, tutto sommato, in una logica diversa rispetto all'emendamento introduttivo del punto 7-bis) che realizza un altro tipo di esigenza della quale ci si può anche far carico in modo che formi l'oggetto di un futuro intervento legislativo, muovendosi peraltro su una lunghezza d'onda diversa rispetto alla *ratio* del provvedimento.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Il senatore Lipari evidentemente — non vuole essere una critica la mia — non ha letto bene l'articolo 1. Non è vero che questo disegno di legge è finalizzato soltanto alla protezione del notaio: basta leggere il punto 8) dell'articolo 1.

Inoltre, paragonare il notaio al medico o all'avvocato non è possibile, perchè il notaio è un libero professionista *sui generis*. Infatti è libero professionista da un lato ed esercente una pubblica funzione dall'altro; tant'è che il legislatore si è preoccupato di porre a carico del notaio una cauzione che nessun altro professionista è tenuto a pagare.

D'altra parte, considerando che svolge una pubblica funzione, il notaio dovrebbe essere ritenuto completamente un libero professionista, ed allora sorge il problema della cau-

zione; oppure dovrebbe essere agganciato anche ai dipendenti dello Stato, per i quali vige un altro sistema di responsabilità. Non si può tener conto dell'entità del danno sempre possibile, perchè anche il pubblico dipendente può arrecare un danno enorme ai terzi e soprattutto allo Stato: tuttavia non si pone a suo carico una cauzione.

La verità è che oggi si richiede al notaio una garanzia nei confronti dello Stato e dei terzi, che non può essere mantenuta nell'ambito delle 3.000 o delle 15.000 lire ma che, del resto non può essere nemmeno aumentata per far fronte agli eventuali danni che il notaio potrebbe arrecare. L'articolo 1 è descrittivo di ciò che più o meno la Cassa dovrebbe fare, però non esaurisce tutti i compiti della Cassa stessa: basterebbe leggere il n. 8).

Infatti, secondo l'attuale sistema, la Cassa nazionale del notariato non fornisce soltanto contributi o pensioni, ma provvede a numerosi altri compiti. Io ritengo sia necessario comunque conservare una garanzia nei confronti dello Stato e dei contraenti, delle parti che entrano in rapporto con il notaio. Credo altresì che questa garanzia possa essere quella indicata dal mio emendamento; d'altra parte penso che chi ha predisposto questo disegno di legge ed ha previsto tale forma di cauzione si sia reso conto del fastidio che può arrecare l'attuale sistema, in quanto la cauzione deve essere o versata in danaro o depositata alla Cassa depositi e prestiti, e può anche essere offerta in rendite del debito pubblico per titoli emessi o garantiti dallo Stato.

Ci sono dunque notevoli complicazioni con il risultato che la cauzione non ha alcuna funzione garantista, perchè con la somma prevista non si garantisce nulla. Ritengo perciò che il mio emendamento debba essere approvato.

LIPARI. Vorrei fare una piccola integrazione e ringraziare il collega Di Lembo per avermi consentito questa precisazione. A mio avviso, l'argomento della cauzione prova troppo, perchè nel nostro ordinamento, per una norma esplicita a suo tempo inserita nel codice civile, la cauzione è imposta a ciascu-

no degli amministratori di una società per azioni a garanzia della distruzione del capitale sociale. Questa cauzione è contenuta nella misura di lire 200.000 anche laddove il capitale di una società è cospicuo.

Tutte le volte che, come amministratore di una società, sono stato invitato ad andare dal notaio e a versare le 200.000 lire, mi è stato sempre fatto notare quanto la società potesse essere protetta da eventuali danni che io avrei potuto arrecare in qualità di amministratore.

Quindi, questa cauzione è davvero un re-taggio storico rispetto al quale è opportuno un ripensamento complessivo di questo tipo di regolamentazione affermatasi in un sistema diverso, di tipo proprietario, nel quale i padroni avevano una ricchezza prevalentemente fondiaria. Oggi però non è pensabile che questo argomento possa essere utilizzato solo per la categoria dei notai, perchè ci troviamo in un quadro complessivo in cui certamente anche altri soggetti sociali sono investiti di funzioni particolarmente delicate.

COCO. Ritengo che l'impostazione scientifica e dottrinale sia importante; però credo ci sia anche una esigenza pratica che non riguarda soltanto la categoria dei notai, ma tutte le persone che entrano in rapporto con gli stessi. I notai hanno degli obblighi notevolissimi, nell'ipotesi in cui non vi adempiano ci sono delle conseguenze previste dalla legge, delle sanzioni di vario tipo, anche economiche.

Però i danneggiati sono i clienti e lo Stato. Ora, per prevenire questo danno nei confronti appunto dei clienti e dello Stato vi era la cauzione. Essa non è più idonea allo scopo e quindi si deve individuare un altro istituto che sia adatto. A me sembra che quello suggerito dal relatore sia il migliore, perchè se tra i compiti della Cassa del notariato rientra quello di garantire da una parte i notai, ma dall'altra la loro funzione e quindi i clienti e lo Stato, allora lo strumento che si va sempre più utilizzando (anche per esempio in materia di credito agevolato e in altri settori) è proprio quello del ricorso ad un'impresa di assicurazioni che garantisca i terzi.

Dunque, pur accettando le considerazioni

del collega Lipari, ritengo che quello proposto dal relatore sia lo strumento più idoneo per garantire colui che si reca dal notaio.

LIPARI. Non si riuscirà mai ad avere una copertura assicurativa per qualunque tipo di danni, anche se si dovessero utilizzare tutti i fondi della Cassa.

COCO. Si può anche prevedere una integrazione di questi fondi.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Io credo che il discorso non debba essere esasperato. Sembra quasi che la Cassa debba utilizzare i suoi fondi solo per risarcire danni: al contrario, il risarcimento è l'eccezione.

D'altra parte non possiamo considerare il notaio alla stregua di un qualunque altro professionista, proprio alla luce del codice civile e del diritto pubblico.

Il pubblico dipendente che arreca danno alle parti o allo Stato risponde in proprio e direttamente; obbligato solidale è lo Stato. In questo caso ci troviamo di fronte ad un pubblico ufficiale, che esercita una pubblica funzione. Egli risponde comunque in proprio ed è diverso dagli altri professionisti, tanto è vero che i notai sono sottoposti biennialmente a controllo sugli atti e se questi sono posti in essere in violazione di legge, anche senza che si sia arrecato alcun danno, i notai che li hanno rogati sono soggetti alle sanzioni previste dall'articolo 28 della legge notarile, sono cioè inabilitati all'esercizio della professione fino a sei mesi.

Ci troviamo, pertanto, di fronte ad un professionista, il notaio di tipo latino, che è un ibrido e che si giustifica soltanto se manteniamo questa caratterizzazione di esercente una pubblica funzione. Qualora essa venisse meno, non troverebbe più giustificazione il concorso notarile, nè l'attuale sistema di svolgimento dell'attività in funzione delle sedi notarili. In ultima analisi, arriveremmo ad un sistema totalmente diverso, in cui, come del resto avviene oggi nei paesi anglosassoni, il notaio eserciterebbe una attività sostanzialmente «libera». Il che ovviamente non significa una propensione per l'intervento diretto dello Stato, non essendo il notaio

un pubblico dipendente, tant'è che, in caso di danni, lo Stato è obbligato solidalmente nei confronti del pubblico dipendente, ma non del notaio.

L'istituto della cauzione per la sua stessa *ratio* va rivisto. È un istituto inoltre che non riguarda soltanto le società per azioni, esistendo, infatti, altri enti che richiedono cauzioni abbastanza consistenti. Pertanto, bisogna mettere mano a tale istituto, tenendo conto che versa la cauzione chi svolge una funzione diversa dall'attività assolutamente libera. Il danno arrecato all'Erario ed alle parti è soltanto un danno eventuale: se si scorrono le riviste specializzate, le cronache giudiziarie, si può constatare che solo in altre epoche vi sono stati a carico dei notai processi per l'appropriazione di contributi. Si badi bene: non si tratta delle imposte che deve pagare il notaio, ma di quelle che questi paga per conto dei suoi clienti. Quindi il notaio non viene coperto in ogni sua attività di cittadino, ma solo allorchè esercita la pubblica funzione.

Il notaio quando redige un atto percepisce non solo l'onorario, ma anche le tasse ipotecarie e l'imposta di registro ed è obbligato a versarle. Non mi risulta che vi siano stati notai che abbiano incamerato questi contributi, perciò la previsione normativa è necessaria soltanto nell'eventualità che un simile fatto possa accadere. Non si intende sollevare il notaio da alcuna responsabilità, ma soltanto razionalizzare un sistema che deve necessariamente prevedere, accanto alla responsabilità diretta del notaio, qualcosa che comunque garantisca il fisco e le parti. Per quanto riguarda il pubblico dipendente, è lo Stato che, in via di regresso, può agire sull'impiegato pubblico; per quanto riguarda l'esercente una pubblica funzione non può essere lo Stato, ma deve essere egli stesso a versare una cauzione, oppure a contribuire un determinato modo a creare un'altra garanzia.

Ritengo che si tratti di una garanzia che deve rimanere, a meno di non voler modificare la figura del notaio di tipo latino esistente in Italia. Senza una tale modifica, una garanzia a favore del fisco e delle parti è assolutamente necessaria; ecco perchè credo

che l'emendamento da me presentato, con la modifica opportunamente proposta dal senatore Gallo, debba essere approvato. Se ciò non dovesse avvenire riproporrò comunque nella sede propria la soppressione dell'istituto della cauzione perchè non possiamo ridurre il diritto ad un puro e semplice formalismo.

GIANGREGORIO. Signor Presidente, ho l'impressione che la principale preoccupazione del collega Di Lembo sia quella di ritenere inadeguata la cauzione che i notai versano, per cui egli intende sopperire a questa deficienza con l'emendamento presentato, ponendo a carico della Cassa, sia pure con contributi o versamenti che effettuano i notai con i loro compensi, la costituzione di una garanzia.

Ritengo ingiusto che la Cassa si accolli quest'onere, perchè ciò danneggia in modo particolare il notaio diligente. Infatti il notaio può rendersi responsabile per negligenza, per imperizia, per colpa grave, ma vi sono dei notai diligentissimi, che si troverebbero a pagare il contributo anche per conto di coloro che dovessero errare. Se la preoccupazione è quella della cauzione, credo si possa sopperire a questa deficienza con una polizza fideiussoria, o con una polizza assicurativa, o con fideiussione bancaria, perchè l'onore dovrebbe gravare sul singolo professionista. All'estero, in America, in Inghilterra, ma anche in Italia, vi sono avvocati, medici, che si assicurano per i propri errori, perchè allora ciò non può avvenire anche per i notai?

È vero che si tratta di professionisti *sui generis*, però ad essi, come è del resto per i liberi professionisti, rimane, al netto delle imposte, tutto il reddito prodotto attraverso l'esercizio professionale. Allora, perchè si dovrebbe gravare la Cassa per la costituzione di una tale garanzia? Ho desiderato manifestare questa perplessità poichè ritengo che non sia giusto che la Cassa si assuma l'onere di garantire gli errori dei notai.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. L'onorevole Giangregorio si riferisce a professionisti già affermati; qui si tratta di profes-

nisti che devono pagare la cauzione o che dovrebbero fare la polizza fideiussoria prima di iscriversi all'Albo, questo è tutto. Qui non si parla di professionisti che già esercitano, anche perchè questi, una volta affermati, le polizze le fanno per conto loro; il versamento della cauzione e quindi di una eventuale polizza fideiussoria è la *condicio sine qua non* per l'iscrizione all'Albo. Lo Stato dovrebbe stabilire l'entità di questa garanzia fideiussoria data attraverso polizza.

GIANGREGORIO. Si paga pochissimo per le polizze fideiussorie.

RUSSO. Sono d'accordo, in linea di massima, con le obiezioni avanzate dal senatore Lipari. Accolgo in parte anche le osservazioni testè fatte dal relatore Di Lembo sulla necessità di creare una forma di garanzia per i danni che il notaio esordiente potrebbe causare ma che non potrebbe risarcire. Si potrebbe però limitare questo onere a carico della Cassa ai notai esordienti, a coloro che hanno un'anzianità ridotta, stabilendo una specie di termine.

Esprimo poi delle perplessità anche sulla concessione di mutui ai notai per l'acquisto e la ristrutturazione di studi e per l'acquisto di case.

Questa mi sembra una protezione di tipo corporativo; inoltre, accollando l'intera spesa alla Cassa, ci poniamo in contrasto con le norme vigenti in altri campi. La mia idea è che si potrebbe, sempre limitatamente ai notai non ancora affermati, prevedere una partecipazione percentuale dell'ente mutualistico.

Quanto ho espresso formerà oggetto di un emendamento al punto 7), secondo comma, dell'articolo 1.

MAZZOLA, *sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero*. Onorevoli senatori, vorrei ricordare subito che il Ministero di grazia e giustizia si era fatto carico di questo problema, sollevato con l'emendamento del senatore Di Lembo, nella prima stesura della bozza del disegno di legge, che conteneva una norma molto simile a quella che viene adesso proposta con l'emendamento del rela-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

tore. Senonchè, in sede di concerto con gli altri Ministeri, il Tesoro ha sollevato una serie di perplessità e preoccupazioni per cui alla fine, per ottenere il concerto, il Ministero di grazia e giustizia ha rinunciato a questa norma depennandola dal testo definitivo del disegno di legge, che è stato sottoposto poi al Consiglio dei Ministri per essere varato.

Ho detto questo per sottolineare che le ragioni per inserire una norma del genere erano già state prese in considerazione: esse risiedono nella figura particolare del notaio — emersa dagli interventi di tutti — nel nostro ordinamento.

Da questo punto di vista credo che il riferimento fatto alle altre categorie professionali abbia una rilevanza non determinante, in quanto i notai svolgono delle funzioni del tutto particolari e non assimilabili a quelle svolte da altre categorie, come gli avvocati o i medici: in questo caso, ad esempio, lo Stato garantisce anche se stesso per la parte riguardante le imposte dovute dai clienti perchè è il notaio che le riscuote e poi le versa allo Stato.

Tutto un complesso di ragioni aveva già fatto introdurre, quindi, nella prima bozza una norma del genere; poi è seguita la controversia con il Ministero del tesoro, che ha portato a depennare la norma stessa. Pertanto, il Governo su questo argomento, avendo io ricordato questi fatti, si rimette alle decisioni della Commissione.

Il Ministero intende però affermare un principio, che è implicito: la Cassa stipula le sue convenzioni con le assicurazioni ovviamente prevedendo il diritto di rivalsa nei confronti del notaio qualora si dovesse oltrepassare un certo limite (questo per superare l'osservazione — che qui non è emersa — che l'assicurazione porterebbe alla deresponsabilizzazione, ad un incentivo alla negligenza del notaio).

Con queste considerazioni il Governo, ripeto, si rimette alle decisioni che la Commissione prenderà nella sua assoluta libertà.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Sottosegretario, per aver dato un contributo molto importante, che sarà tenuto in considerazione.

Onorevoli colleghi, visto l'andamento della discussione e anche in relazione ai preannunciati impegni del relatore, proporrei di accantonare l'emendamento del senatore Di Lembo. D'altronde, c'è un problema di fondo su cui abbiamo sentito le perplessità del senatore Russo, la sostanziale contrarietà del senatore Lipari e la contrarietà decisa del senatore Giangregorio.

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Vorrei soltanto rispondere al senatore Russo che, per quanto riguarda i contributi per l'acquisto o la ristrutturazione dello studio, queste sono cose che la Cassa nazionale del notariato fa regolarmente pur non essendoci allo stato alcuna previsione. La Cassa nazionale del notariato si regge solo sui contributi che versano i notai; fino ad ora hanno usato questo sistema e continuano a farlo, previa delibera del consiglio di amministrazione.

Premetto che non parlo contro nessuno: in questo momento fotografo soltanto la situazione. Finora il presidente del consiglio di amministrazione della Cassa nazionale del notariato era il direttore generale degli affari civili e delle libere professioni: quindi, c'era una ingerenza diretta del Ministero di grazia e giustizia nella gestione della Cassa nazionale del notariato.

Adesso questa gestione diretta verrà meno perchè — almeno se non ricordo male — il presidente del consiglio di amministrazione non sarà più il direttore generale degli affari civili e delle libere professioni: ma questo non significa che cambierà molto perchè con notevole oculatezza i contributi per gli studi li hanno sempre dati e continueranno a darli.

Credo che l'articolo 1 abbia puntualizzato alcune cose, abbia posto dei limiti ma non abbia dato — e a mio giudizio molto opportunamente — dette facoltà.

Lo si potrebbe anche togliere, ma non dobbiamo dimenticare che i contributi che vengono dati per una sola volta allo studente appena vinto il concorso costituiscono una tradizione della Cassa nazionale del notariato.

Mi rendo conto che questa potrebbe essere considerata anche un'ingiustizia perchè nessun professionista gode di un simile privile-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

gio, ma trattandosi di una tradizione e visto che il notaio rappresenta pur sempre una figura particolare, credo che potremmo evitare di innovare in quella direzione.

PRESIDENTE. Devo comunicare alla Commissione, in relazione al dibattito svoltosi sul primo emendamento presentato dal relatore, che nella tabella allegata alla legge n. 70 del 1975 è effettivamente ricompresa anche la Cassa nazionale del notariato. L'ultimo comma dell'articolo 1 della suddetta legge recita: «La tabella allegata alla presente legge contiene l'elenco degli enti individuati e classificati, sulla base delle funzioni esercitate, in categorie omogenee, senza pregiudizio per le soppressioni o fusioni di enti che dovessero intervenire per effetto di successive leggi di riforma». Poi, alla tabella intitolata: «Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza», al primo punto è indicata proprio la Cassa nazionale del notariato.

LIPARI. Il che peraltro non toglie che sia opportuna l'eliminazione suggerita dal collega Di Lembo. Non c'è più dubbio interpretativo e quindi l'inciso è tecnicamente scorretto.

PRESIDENTE. Si tratta di un richiamo superfluo, in quanto la materia è già regolata dalla legge n. 70.

Passiamo alla votazione.

Metto ai voti l'emendamento del senatore Di Lembo tendente a sopprimere, al primo comma dell'articolo 1, il riferimento alla normativa recata dalla legge 20 marzo 1975, n. 70.

È approvato.

Ritengo opportuno, a questo punto, sospendere l'esame del provvedimento.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

«Modifica alla legge 9 ottobre 1970, n. 740, concernente l'ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e

pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria» (1431)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifica alla legge 9 ottobre 1970, n. 740, concernente l'ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria».

Comunico che sia la 1^a che la 5^a Commissione hanno espresso il richiesto parere. Ne do lettura.

Il senatore Garibaldi, per la Commissione affari costituzionali, così si esprime: «La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, nell'esprimere parere favorevole, suggerisce una riformulazione del testo, che con chiarezza stabilisca i nuovi compensi complessivi, sia pure con riferimento alle tabelle di classificazione degli istituti; suggerisce altresì una modifica del titolo del disegno di legge, nel senso che esso venga chiaramente riferito al contenuto delle disposizioni: compensi ai medici incaricati».

Il parere della Commissione bilancio, estensore il senatore Colella, è il seguente: «La Commissione bilancio e programmazione economica, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, a condizione che la decorrenza slitti al 1° gennaio 1986 e quindi il primo comma dell'articolo 2 risulti così modificato: "Al maggior onere finanziario derivante dall'applicazione della presente legge, pari a lire 1.400 milioni per ciascuno degli anni 1986-1987-1988, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 1986-1988 nel capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro e per l'anno finanziario 1986, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento - Modifica all'ordinamento del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena"».

Prego il senatore Palumbo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

PALUMBO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, le gravi carenze delle no-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

stre strutture carcerarie rendono particolarmente gravosa la condizione in cui si trova ad operare il personale addetto agli istituti di prevenzione e pena, soprattutto sotto il profilo dell'impegno richiesto.

Alle insufficienze degli organici si somma, infatti, la inadeguatezza delle attrezzature e dei servizi, e tale stato di cose diventa ancora più grave nelle strutture penitenziarie più isolate.

Per porre rimedio a tale situazione è in fase di attuazione un piano di ammodernamento dell'edilizia carceraria ed è all'esame della Camera il disegno di legge di riforma del Corpo degli agenti di custodia, che ha per obiettivo di fondo la riqualificazione professionale del personale.

In tale contesto non possono essere trascurate anche le esigenze del personale civile, in particolar modo del personale sanitario, che si trova a dover svolgere funzioni particolarmente delicate in una situazione ambientale difficile.

Riteniamo, pertanto, doveroso accogliere almeno le richieste di un miglioramento del trattamento economico avanzate dalla categoria dei medici incaricati in servizio negli istituti di prevenzione e pena, anche in considerazione del fatto che i loro compensi sono rimasti bloccati dal 1982.

Con il provvedimento in esame si intende appunto rivalutare gli attuali compensi del personale sanitario con un aumento di lire 280.000 mensili lorde per tutti i medici incaricati, ad eccezione di quelli che prestano servizio nelle isole minori per i quali si propone un aumento di lire 410.000 mensili lorde e ciò in considerazione dei particolari disagi che sono costretti a sopportare.

L'approvazione del provvedimento in oggetto non comporta oneri di rilievo per il bilancio dello Stato.

Infatti, alla copertura finanziaria della spesa in esso prevista, pari complessivamente a 1.400 milioni per ciascuno degli anni 1985-1986-1987, può farsi fronte con la disponibilità delle somme appositamente accantonate sul capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1985, pari a lire 700 milioni per ciascuno degli anni 1985-1986-1987, mentre alla rimanente parte del-

l'onere si è determinato di provvedere utilizzando parzialmente l'accantonamento di 17.000 milioni di lire concernente la «Revisione dell'organico delle vigilatrici penitenziarie» previsto nello stesso capitolo.

Si tratta di un piccolo miglioramento economico che rappresenta, però, un segnale di attenzione da parte del Governo e del Parlamento nei confronti di una categoria di operatori sanitari che lavora in condizioni di estrema difficoltà e la cui opera è essenziale al fine di una concreta attuazione della riforma penitenziaria nella direzione di un miglioramento delle condizioni di vita nelle carceri.

Non dobbiamo dimenticare che coloro che a vario titolo prestano la loro opera presso istituti penitenziari si trovano spesso a condividere situazioni di isolamento e di disagio paragonabili a quelle degli stessi detenuti, specialmente per gli istituti di pena situati in zone isolate ed in particolare nelle piccole isole.

È pertanto indispensabile, anche attraverso incentivi concreti, dare una sia pur modesta contropartita a coloro — e, in particolare, ai sanitari — che prestano la loro opera in condizioni così disagiate, in modo da assicurare la necessaria continuità dell'assistenza sanitaria ai detenuti, specie negli istituti di pena più isolati.

È stato detto che il grado di civiltà di un popolo si giudica dalla umanità del trattamento carcerario; se dovessimo applicare questo parametro al nostro Paese non so se ne potremmo ricavare un giudizio molto lusinghiero.

Questo piccolo provvedimento rappresenta un contributo per modificare in meglio la situazione attuale, per cui il relatore esprime parere favorevole sul disegno di legge all'esame della Commissione, auspicandone la sollecita approvazione.

Per quanto infine riguarda le proposte di emendamento che vengono formulate nei pareri delle Commissioni bilancio e affari costituzionali, il relatore, soprattutto per quanto riguarda la ripartizione dell'onere finanziario in conseguenza di una diversa decorrenza dei benefici del disegno di legge, non può che rimettersi alla valutazione com-

2^a COMMISSIONE

61° RESOCONTO STEN. (15 gennaio 1986)

plessiva che emergerà fuori dalla discussione relativa all'incidenza finanziaria della proposta di modifica. Mentre, per quanto concerne il parere della 1^a Commissione permanente, io credo che la riformulazione del titolo — se non comporterà ulteriori ritardi, che dovremmo in ogni caso evitare — sia possibile e possa essere attuata subito.

MAZZOLA, sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero. Signor Presidente, desidero anzitutto ringraziare il senatore Palumbo per la sua relazione che ha toccato tutti i punti essenziali, pur nella sua brevità.

Per quanto riguarda il parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, vorrei far presente che l'articolo 1 del disegno di legge in oggetto è stato così formulato in quanto, onde evitare un maggior onere di spesa, si è ritenuto opportuno mantenere in vigore la norma di cui al primo comma dell'articolo 38 della legge 9 ottobre 1970, n. 740, modificato dall'articolo 1 della legge 5^a maggio 1976, n. 246, secondo la quale gli aumenti periodici spettanti ai sanitari incaricati operano sul compenso mensile base di lire 96.000. Quindi, per questo aspetto, il parere del Governo è di non riformulare l'articolo.

Per quanto concerne la questione delle tabelle allegate alla legge, si è ritenuto opportuno non modificarle, in attesa che l'apposita Commissione istituita con decreto ministeriale del 23 marzo 1983 elabori un progetto di modifica della legge in argomento, che ne preveda una riforma globale secondo

le nuove esigenze del servizio sanitario penitenziario. Per quanto riguarda, poi, la modifica del titolo del disegno di legge, non vi è alcun problema.

Per quanto attiene al parere della Commissione bilancio, desidero far presente che la fissazione della decorrenza dei miglioramenti economici in favore dei medici incaricati deriva dall'accordo intervenuto tra il Ministro di grazia e giustizia ed i rappresentanti dell'Associazione medici amministrazione penitenziaria italiana (AMAPI) nell'incontro del 26 gennaio 1985, che consentì la sospensione dello sciopero allora in atto da parte dei medici dei penitenzari. Ciò premesso, proprio per mantenere fede a detto accordo, il Governo ritiene che la decorrenza dei benefici economici debba restare fissata alla data del 1° gennaio 1985.

PRESIDENTE. Atteso il rilievo delle questioni sollevate dai pareri delle Commissioni permanenti, propongo di aggiornare la discussione, in modo da prendere gli opportuni contatti sia con la 1^a che con la 5^a Commissione. Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE